Comisión Especial sobre marco cooperativo
Carpeta Nº 3962 de 2004

Versión Taquigráfica N° 792 de 2006

RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 9 de octubre de 2006

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Eduardo Brenta.

MIEMBROS: Señores Representantes José Luis Blasina, Álvaro Delgado, Gonzalo Mujica, Jorge Patrone, Carlos Saravia y Mónica Travieso.

INVITADOS: Doctor Dante Cracogna, Asesoría de la Alianza Cooperativa Internacional; doctora Claudia De Lisio y señor Daniel Bentancour, Asesoría de la Reunión Especializada de Cooperativismo del MERCOSUR; economista Laura Remersaro, Auditora Interna de la Nación, y doctora Graziella Asurabarrena, Gerenta de Sector Privado de la Auditoría Interna de la Nación; escribano Jorge Machado, de la Asociación de Escribanos del Uruguay; doctor Sergio Reyes, contador Rodolfo Boragno, señores Miguel Cardozo y Gabriel Clavel, de la Comisión Honoraria del Cooperativismo; y señores Vicente Addiego y Zulma Perdomo, de CUDECOOP.

SEÑOR PRESIDENTE (Brenta).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión da la bienvenida a la doctora Claudia De Lisio, asesora de la Reunión Especializada de Cooperativismo del MERCOSUR; al doctor Dante Cracogna, asesor de la Alianza Cooperativa Internacional; al señor Daniel Bentancour, de la Alianza Cooperativa Internacional; a la economista Laura Remersaro, Auditora Interna de la Nación y a la doctora Graziella Asurabarrena, Gerenta de Sector Privado de la Auditoría Interna de la Nación; al contador Rodolfo Boragno, al doctor Sergio Reyes, al señor Gabriel Clavel y al señor Miguel Cardozo, de la Comisión Honoraria de Cooperativismo; al señor Vicente Addiego y a la señora Zulma Perdomo, de CUDECOOP, y al escribano Jorge Machado, de la Asociación de Escribanos del Uruguay.

Como ustedes saben, la Comisión viene analizando este proyecto de ley y ya está ingresando al Capítulo V del Título I de la parte general, habiendo aprobado disposiciones generales y normas relativas a la constitución de cooperativas, al régimen de los socios, a la organización y administración de ellas, y en este momento nos encontramos en la parte referente al régimen económico. Nos aproximamos al Capítulo VI del proyecto, que es el que trata el vínculo entre las cooperativas y el Estado, y entre los artículos que incluye, hay uno referente a lo que se denomina Consejo Superior de Cooperativismo. Establece la creación de un

organismo con representación del Estado y del sector cooperativo, que tendría funciones diversas: contralor, fomento, etcétera.

En la Comisión somos conscientes de que estamos llegando al corazón del proyecto o a las definiciones más importantes a tomar en la primera parte de la iniciativa, lo que implica considerar nuestra realidad y, a su vez, la experiencia internacional en la materia. Es por esta razón que, a sugerencia del señor Daniel Bentancour y de la Reunión Especializada, nos pareció bueno conocer todo lo que nos puedan aportar quienes más dominan la experiencia regional e internacional en la materia. Consideramos muy importante hacer esta reunión abierta, porque el objetivo de la Comisión en estas instancias es generar la masa crítica necesaria para tomar una decisión de esta envergadura, que va a marcar al movimiento cooperativo uruguayo por un largo período. Por lo tanto, como ha hecho en otras oportunidades, la Comisión trata de recurrir a la experiencia tanto internacional como regional y, obviamente, a la del movimiento cooperativo, así como a las instancias de intercambio y diálogo que sean necesarias a efectos de que los legisladores lleguemos a la conclusión de que tenemos los suficientes argumentos y la suficiente acumulación de conocimientos y experiencias como para tomar una decisión.

SEÑORA DE LISIO.- En nombre de la Reunión Especializada de Cooperativismo del MERCOSUR, agradecemos esta invitación y esperamos cumplir las expectativas que se han generado.

Con el doctor Dante Cracogna nos hemos planteado dividir la intervención de hoy de la siguiente manera. Haremos una breve introducción respecto de lo que implican las políticas públicas, porque en definitiva discutir la creación de un instituto o de un organismo es discutir sobre políticas públicas. Luego, el doctor Cracogna hará una semblanza de lo que está ocurriendo en la región y en el ámbito internacional, y seguidamente abriremos un espacio para las preguntas, que puede ser lo más enriquecedor de esta jornada.

Celebro que podamos discutir estas cuestiones porque, en general, se piensa que la política pública únicamente sale del Poder Ejecutivo y, en realidad, cualquiera de los estamentos del Estado incide, define políticas públicas. Yo me he planteado algunos elementos a tener en cuenta y que, por ahí, aporten a la discusión.

El primer aspecto es que la construcción de la nueva institucionalidad que se está planteando en el marco del proyecto de ley deberá responder a varias interrogantes. Un instituto, un organismo, ¿para qué país? ¿Para qué política pública? ¿Dirigida a promover qué tipo de movimiento? ¿Y qué tipo de movimiento para qué tipo de país? Es una serie de aspectos a tener en cuenta para que la definición de una estructura gubernamental no sea simplemente una cuestión de articulado sin ningún sustento

También cabe preguntarse, ¿para qué país en el concierto de una región? La política pública no debería ser construida únicamente desde una visión teórica, sino desde una que pueda responder a estos interrogantes poniendo en perspectiva los diferentes intereses particulares que tiene el movimiento en un proceso más general y de largo alcance de desarrollo del movimiento cooperativo y de la sociedad en su conjunto.

El segundo aspecto en el que deberíamos poner atención es que la formulación no es un simple mecanismo de cálculo entre fines y medios, sino que abarca procesos relacionados con la incorporación del tema en la agenda pública y la coherencia de dicha incorporación, en la cual obviamente también se conjugan relaciones de poder. La formulación de la política pública debería evitar dos aspectos: la precipitación ante un problema -la respuesta ya, inmediata, sin analizar otros aspectos- y la longevidad de los problemas sin solución en el tiempo. Podríamos poner como ejemplo el proyecto de ley de marco cooperativo, que si bien ha avanzado lleva ocho años o más de discusión, de planteo y de necesidad. Esos serían los dos elementos que debería evitar la política pública.

En esta reformulación también debemos definir si el Estado se reserva centralmente para sí la ejecución de esta política, si la comparte en función de un movimiento consolidado, maduro y con desarrollo o si deja a cargo del movimiento el desarrollo de algunas líneas de políticas públicas; hay ejemplos a nivel de la región, como el caso de Brasil.

El tercer aspecto, más tradicional pero no menos importante, es la relación entre la planificación y el presupuesto, que dé coherencia y sentido a la política pública y que no quede solo en una cuestión de declamación. Me refiero a presupuesto, no solo como una expresión exclusivamente contable, sino como un

punto de reunión de las fuerzas que el movimiento tiene y como producción de resultados con instrumentos y procesos de evaluación.

Un cuarto aspecto a tener en cuenta es cómo se generan los espacios de coordinación estratégica, más allá de que definamos una determinada institucionalidad, que permita sacar la acción de Gobierno del puro activismo y genere un espacio eminentemente político. Esto también permite configurar una unidad y un carácter al accionar del Gobierno y ubica cada acción particular en su perspectiva integral y de largo plazo. Las condiciones de las últimas tres décadas han incidido en un debilitamiento de estos procesos, de la visión de conjunto y de largo plazo, que caracteriza las instancias de planificación y la coordinación de políticas públicas. Pero las actuales circunstancias nos obligan o nos demandan a aumentar esa capacidad política de coordinación.

Hay algunas otras cuestiones que deberíamos tener presentes al definir esta institucionalidad: si la política pública actúa como comportamiento propositivo o reactivo, si tiene una intencionalidad planeada y tiene en cuenta la especial naturaleza de estas organizaciones, respetando su independencia de autonomía con relación al Estado en términos de fomento, de promoción y de fiscalización. Por supuesto que debemos contemplar los elementos básicos que tiene toda política pública, como la predicción, el futuro deseado, como referencia a la decisión y a la habilitación de los elementos necesarios para la acción.

¿Qué variables debemos tener en cuenta, que creo que ameritan algunas discusiones para responder a las primeras interrogantes que planteábamos? El contexto político-económico -no solo el nacional, sino también el regional-, los desarrollos históricos y las coyunturas a nivel del país, la fortaleza, las debilidades, la homogeneidad y la heterogeneidad que tiene el sector y los diversos roles que se establezcan desde la acción pública y desde la organización del Estado. En esto tendrá que ver cómo se combinan los factores al momento de la instrumentación de las políticas: si la promoción, si el fomento, si la fiscalización.

Toda política pública tiene un marco teórico de referencia y valores imperantes que la condicionan, lo que también nos permite definir los objetivos a alcanzar y los instrumentos para su desarrollo. Además, toda política pública se encuentra condicionada por las estructuras socio-económicas y las instituciones determinadas.

Otra cuestión a tener en cuenta al definir esta institucionalidad tiene que ver, quizás, con una modalidad teórica de las políticas públicas, pero que no podemos dejar fuera de nuestra discusión. Pueden existir dos enfoques para analizar la política pública. Por un lado, que esa política pueda ser transversal o sectorial y -lo que es compatible con lo anterior- categorizar globalmente el conjunto de políticas públicas hacia las cooperativas, implementadas en un territorio en función de su intensidad e institucionalización.

Como políticas transversales, podemos esbozar algunos elementos de análisis. Están aquellas dadas sobre la estructura cooperativa; me refiero, por ejemplo, a medidas institucionales de reconocimiento al movimiento cooperativo como un actor privado, reconocimiento para actuar libremente en todos los sectores de la economía, reconocimiento como actor en la aplicación de programas públicos y como agente ejecutor. En el caso de medidas financieras, debemos tener en cuenta los cambios de normativa para reducir el costo de factores de producción, los presupuestos destinados a la promoción, las líneas adecuadas a las necesidades del sector o medidas de apoyo con servicios reales: asistencia técnica, capacitación, medidas que puedan generar conocimiento y creación de un entorno favorable o desfavorable para las cooperativas en términos de opinión pública, ya que las políticas públicas pueden ir por un andarivel o por el otro. Como parte de las políticas de promoción, también están las medidas de demanda sobre las actividades de las cooperativas, cuando el Estado genera medidas tendientes a consumir los servicios, los productos propuestos por el movimiento cooperativo o, simplemente, pensar en áreas de trabajo que tengan que ver con políticas sectoriales, dirigidas a un sector, que generalmente quedan en cabeza de una sola Cartera ministerial como, por ejemplo, cuando se toma en cuenta la política agraria.

El segundo gran bloque es trabajar sobre políticas de ordenación o políticas de proceso. Las políticas de ordenación toman una realidad institucional determinada y están basadas en el reconocimiento amplio de las virtudes que tiene el movimiento cooperativo, lo que permite generar un marco legislativo, fiscal y cultural favorable a estos aspectos positivos de las cooperativas y, en definitiva, ayudan a su consolidación y a su permanencia. Esto también ayuda a las no rupturas de la acumulación histórica que el movimiento genera a partir de su accionar o de políticas de proceso. Cuando uno toma a las cooperativas en un sentido más reducido, reconociéndoles solo una parte de esas virtudes, casi como una cuestión instrumental y para un

determinado problema -que puede ser un grave problema-, solo se las toma desde algún lugar. Podríamos poner como ejemplo el desempleo y la constitución de cooperativas de trabajo; se las toma solo en un sentido. Por último, en tanto pensemos en una definición de política pública de excelencia, sería necesario tener una visión de conjunto y de largo plazo. La política pública solo puede ser casual si no tenemos en cuenta estos dos aspectos, pero sin la especificidad del aquí y el ahora se transforma en meramente académica; por ende, es necesario lograr un equilibrio dinámico y mutuamente enriquecedor entre estos dos aspectos que tengan en cuenta las perspectivas visión de conjunto de largo plazo, y el aquí y el ahora donde opera la política pública.

SEÑOR CRACOGNA.- Señor Presidente, señores Diputados, amigos cooperativistas: en primer lugar, deseo expresar el agradecimiento por esta oportunidad de dialogar con ustedes, colaborando en la importante tarea que están realizando. La elaboración de una ley general de cooperativas en Uruguay, no es un acontecimiento menor en el panorama del derecho cooperativo comparado. Con frecuencia, cuando nosotros disertamos sobre estos temas, presentamos como ejemplo de desintegración legislativa en materia cooperativa el caso de Uruguay, en el que existen leyes específicas para cada uno de los sectores en los que actúan las cooperativas, pero no una ley marco común a todas ellas. Este esfuerzo, en el que ustedes se hallan empeñados, merece especial atención, no solo de parte del Uruguay y de los naturales destinatarios de esta ley, sino de toda la comunidad cooperativa regional, y aun internacional, que sigue con mucho interés este proceso en el que ustedes están embarcados.

Por otra parte, esta forma de encarar la realización de esta tarea, dando participación a los sectores interesados y escuchando opiniones de quienes pueden hacer algún aporte, significa una forma muy moderna y democrática de encarar el proceso legislativo, que es menester reconocer.

Tengo presente el caso -uno de los más recientes- de elaboración de una ley general de cooperativas, que no es precisamente un caso regional, sino el de Noruega, donde existe un movimiento cooperativo altamente desarrollado, que hasta hace poco tiempo no contaba con una ley general de cooperativas; cuando se encaró el proceso para su elaboración, se hizo con la activa cooperación y consulta a los sectores interesados y a los especialistas en la materia, porque de esa manera el Parlamento noruego y quienes tenían esa tarea específica pudieron capitalizar con mucho provecho la experiencia ajena. En definitiva, legislar es una tarea que está destinada a una sociedad que tiene su tradición cultural, jurídica y política, pero que está inserta en un mundo cada vez más globalizado, de suerte tal que mirar la experiencia ajena no es una manera de copiar modelos extraños, sino de servirse adecuada y razonablemente de lo que otros ya han experimentado. Y cuando lo han hecho con éxito, con más razón vale la pena atender a esa experiencia.

Por otro lado, como recordó el Presidente en su intervención inicial, ustedes ahora están abordando uno de los capítulos más significativos de este proyecto de ley, es decir, el relativo a lo que podríamos llamar la autoridad de aplicación o el organismo competente en esta materia. Por eso requiere una muy especial atención. Para nosotros es una satisfacción poder colaborar con ustedes en esta instancia.

Cabe preguntarse cuáles son las funciones del Estado con relación a las cooperativas, porque de acuerdo con ello habrá que determinar cuál será la autoridad o el organismo competente para su desarrollo. Tal vez antes de pensar cuál será el organismo hay que pensar para qué el organismo, y entonces este tendrá que servir adecuadamente a los objetivos y finalidades que constituyen su razón de ser.

En un esquema muy elemental, podemos sintetizar las tres funciones que el Estado cumple con relación al movimiento cooperativo: reconocimiento legal de las cooperativas, su fiscalización pública, y el fomento o la promoción.

La primera de estas funciones, el reconocimiento, significa que el Estado confiere a la cooperativa el carácter, el estatus de un sujeto de derecho, es decir, el de una persona jurídica con capacidad para relacionarse con otros, celebrar contratos, etcétera. Se trata de una función de capital importancia porque en el mundo de las relaciones jurídicas es admitir la emergencia de un nuevo sujeto que está caracterizado por una estructura definida y aun por un nombre, que la determina. Por eso la función del reconocimiento es muy importante, aunque a veces se la considere como una función registral.

La segunda función, de fiscalización, significa que el Estado supervisa el funcionamiento de las cooperativas desde el momento de su constitución hasta el momento de su desaparición, es decir, hasta que termina su vida

jurídica. Esta fiscalización se justifica en razón de que el Estado, al reconocerla como persona jurídica, atribuye cierta capacidad de adquirir derechos, obligaciones, y de organizarse con relación a los terceros y sus propios asociados, que requiere que se vigile durante todo su funcionamiento que la cooperativa se mantiene fiel en el cumplimiento de esos requisitos y condiciones.

El fomento depende de la actitud que el Estado tenga hacia el movimiento cooperativo, en tanto considere que es merecedor de un apoyo o de un estímulo que coadyuve a su desarrollo; no que sustituya en manera alguna la voluntad libre y espontánea de quienes forman las cooperativas, sino que les cree -como se dijo antes- un marco favorable para su actividad, en tanto y cuanto el Estado entienda que las organizaciones democráticas, libres, participativas que desarrollen la autoayuda y la solidaridad son merecedoras de la promoción estatal.

Si el Estado tiene otra visión, obviamente, tiene todo el derecho de prescindir de ese fomento.

De modo tal que estas funciones están presididas por la actitud que el Estado tenga hacia el movimiento cooperativo. De allí que si uno repasa a nivel global las legislaciones cooperativas, se encuentra con que son la expresión de las distintas actitudes del Estado hacia el movimiento cooperativo. Por eso es que en los Estados de economías centralmente planificadas -de los que hoy quedan pocos ejemplos- estos incorporan a las cooperativas dentro del aparato, de la planificación estatal; en los Estados de políticas liberales a ultranza, estos prescinden de toda política de apoyo o de fomento a las cooperativas, y aun de fiscalización, limitándose a su reconocimiento y a dejar que actúen en igualdad de condiciones con otros sujetos de derecho; y en los Estados o países en los que se considera que las cooperativas constituyen una forma de organización idónea para promover el desarrollo económico y social que interesa al Estado, estos se asocian a una política de fomento que impulse el desarrollo cooperativo.

Para cumplir estas funciones, la organización del Estado puede manifestarse a través de un solo y único órgano o puede hacerlo mediante distintos órganos, inclusive, uno para cada una de ellas, es decir, uno para el fomento, uno para la fiscalización y otro para el reconocimiento; también puede hacerlo a través de más de un órgano, por ejemplo, uno que realice la fiscalización y el fomento y otro que efectúe la inscripción, o en formas de combinación diversas. En todos los casos existen argumentos a favor y en contra, ventajas e inconvenientes de estas modalidades de organización del Estado para atender estas funciones. Por eso, resulta difícil y arriesgado señalar una receta conveniente, porque se pueden exhibir ejemplos en el plano internacional de modalidades exitosas de desempeño de estos organismos en cualquiera de estas variantes, y viceversa, hay modalidades que han fracasado en cualquiera de los casos por igual.

En cuanto al reconocimiento de las cooperativas, implica su registro, es decir, llevar una lista o un catálogo de cuáles y cuántas son, dónde están radicadas, qué organización tienen, etcétera. Hay una modalidad que constituye simplemente el registro, es decir, que el Estado se limita, a través del organismo competente, a verificar que se cumplan los requisitos legales e inscribe a la cooperativa, o bien el Estado le da autorización para funcionar. Esto significa una exigencia mayor porque en este caso el Estado está ejerciendo una facultad o una atribución política de mayor intensidad, ya que no subordina la existencia de la cooperativa solamente a un mero registro, sino a la expresión de voluntad del organismo competente.

El registro puede llevarse en registros públicos, comunes, en los que se inscriben distintas formas de organización societaria o asociativa, o puede llevarse en registros especiales dentro de los registros generales. Por ejemplo, un registro público llamado de comercio puede tener una sección de cooperativas. También puede llevarse en un registro especial diferenciado de los otros, de manera que sea exclusivo para las cooperativas y esté a cargo de un organismo especializado. Entonces, el registro puede estar en órganos de registro comerciales u órganos especializados. En la experiencia latinoamericana esto es muy diverso. En algunos países van a los registros comunes y en otros van a registros de organismos específicos creados al efecto. De manera que sobre el punto del registro hay diversas modalidades y parten de una diferencia fundamental entre el mero registro y la autorización para funcionar.

En lo que tiene que ver con la fiscalización pública, hay variantes que tienen que ver con la característica y con la intensidad de esa fiscalización. Se puede realizar también a través de órganos comunes mediante inspecciones vinculadas con las sociedades comerciales y las asociaciones civiles en las que se incluye la fiscalización de cooperativas, o puede estar a cargo de un organismo especializado. En los últimos años, especialmente durante la década pasada, se experimentó un notable retraimiento de la fiscalización pública, no solo con respecto a las cooperativas sino también a otros organismos, porque el Estado entendió que debía

dejar que los sujetos de derecho privado desarrollaran su propia actividad al margen de injerencia estatal alguna

Paralelamente, se han reconocido algunas formas de fiscalización pública en las que el Estado delega a las propias organizaciones cooperativas funciones de fiscalización, en medida variable. En el caso de América Latina, no son muchos los ejemplos, pero a nivel mundial en algunos países, como Alemania, el Estado prácticamente delega enteramente la fiscalización en organizaciones llamadas uniones de auditoría, federaciones especializadas en materia de auditoría organizadas por las propias cooperativas. Lo que hace el Estado es fiscalizar a estas uniones para que cumplan con su objetivo y lo hagan de acuerdo con las normas legales, pero no hace la fiscalización directa de la enorme cantidad de cooperativas que existen en el país. En el caso de Italia, el Estado delega en las organizaciones representativas del movimiento cooperativo, que están reconocidas por el Estado, esta función de fiscalización. Y si hay cooperativas que no están integradas a alguna de esas organizaciones, el Estado las fiscaliza directamente.

De manera que hay modelos diferentes pero que admiten lo que se denomina el autocontrol cooperativo en distinta intensidad y con diferentes modalidades.

En cuanto a la fiscalización pública, ha de reconocerse que existe, en términos generales, una relación entre el interés público y la fiscalización pública. Esto quiere decir que a mayor grado de interés público que una organización tenga, le corresponde, en términos generales, una mayor intensidad en la función de fiscalización. Por eso, en general, las fundaciones, que son entidades de interés público por excelencia, tienen un alto grado de fiscalización pública. Las asociaciones civiles la tienen de igual manera, aunque con menor intensidad. Luego, por lo común, siguen las cooperativas y las mutuales y, por último, las sociedades comerciales, aquellas donde el interés privado es prevaleciente, y por eso el Estado no ejerce una fiscalización pública de tanta intensidad.

Por otro lado, la fiscalización pública también va a relacionarse con las franquicias o las medidas de fomento que el Estado tenga reconocidas hacia el movimiento cooperativo. De manera que a medida que existe un mayor grado de fomento y de franquicias, ya sean de orden impositivo, crediticio, etcétera, también es mayor la intensidad de la fiscalización.

Este punto de la fiscalización ha sido materia de controversia y de conflictos en la experiencia cooperativa porque, en muchos casos, ha dado lugar a algún exceso de los organismos del Estado en su función fiscalizadora. De ahí que la propia Alianza Cooperativa Internacional, en la última declaración de los principios cooperativos, ha establecido como uno de ellos la autonomía de las cooperativas. De esta forma queda claramente sentado que la cooperativa es una entidad autónoma -como lo dice la enunciación- con respecto al Estado, para evitar que se constituya en mero instrumento o apéndice de la acción del Gobierno. Pueden colaborar con el Gobierno, pueden asociarse en proyectos de interés común, pero la cooperativa siempre habrá de mantener una total autonomía con respecto al Estado toda vez que se trata de una organización libre y voluntaria constituida por sus asociados para resolver sus necesidades comunes. Esto es importante a la hora de definir el grado de las funciones que cumplen los organismos de fiscalización. Lamentablemente, en países de América Latina es común que a los organismos de fiscalización cooperativa se les atribuya la potestad de intervenir las cooperativas, vale decir, de sustituir forzosamente a sus órganos naturales por funcionarios designados por el órgano de fiscalización. Evidentemente, este es un exceso que atropella la autonomía cooperativa.

Otras legislaciones, con buen criterio -lo recoge el proyecto de ley marco para las cooperativas de América Latina-, establecen que la intervención de las cooperativas será, en todo caso, resuelta por la autoridad judicial, es decir, por un Tribunal independiente al cual el organismo de fiscalización podrá solicitar la intervención, pero no podrá decretarla directamente.

En cuanto al fomento, que es la tercera función que hemos mencionado, puede desarrollarse, obviamente, a través de distintas medidas y de manera centralizada, es decir, a través de un único organismo encargado de esa tarea, o en forma descentralizada, a través de diversos organismos. Esta última modalidad tiene el inconveniente de que la descentralización puede llevar al desorden y a algún grado de esterilización de la política de fomento. Por lo tanto, es importante que si existieran varios órganos que realicen esta actividad, lo hagan con una coordinación que permita programar adecuadamente la realización de esta política y, además, mensurar sus resultados, evitando los excesos que pueden haber cuando se desarrollan en forma diversificada y sin sujeción a una política establecida.

En cuanto al órgano o a los órganos encargados del cumplimiento de estas funciones, queda dicho que pueden ser centralizados, es decir, un único órgano -este es el modelo que en general siguen los países de la región, salvo Brasil, especialmente después de la reforma constitucional de 1988, y por cierto Uruguay-, y en el caso del resto de América Latina son organismos que centralizan las diversas funciones como, por ejemplo, el registro, el fomento y la fiscalización. Estos organismos pueden tener -de hecho lo tienen en varios casos- una ubicación en la Administración Pública central como parte del aparato burocrático general del Estado -dentro de un Ministerio, con diversa jerarquía- o un cierto grado de autonomía, aunque funcione en la órbita de un determinado Ministerio. También pueden tener autarquía; por ejemplo, la reciente ley paraguaya dota a este organismo de la autarquía administrativa. La ubicación de este organismo, cualquiera sea su jerarquía, centralizada, descentralizada o autárquica -esto también debe tener en cuenta la estructura de la organización ministerial de la Administración Pública- puede variar. En los ejemplos del derecho comparado este organismo de cooperativas está ubicado en los ministerios de economía, de desarrollo y bienestar social, de trabajo, de agricultura, es decir, prácticamente en cualquier ministerio.

Las pautas para una política de creación de un entorno favorable a las cooperativas que aprobó las Naciones Unidas en su Asamblea de 2001, establecen que es conveniente, por su función transversal, que este organismo esté en la oficina del Primer Ministro o del Presidente, teniendo en cuenta de que tenga una posibilidad de coordinar la actuación de organismos ubicados en distintos ministerios. La conducción o dirección de este organismo puede ser -la experiencia así lo demuestra en sus distintas manifestaciones- unipersonal, es decir, a cargo de un funcionario público designado por el Poder Ejecutivo como cualquier otro funcionario, que podrá tener una duración periódica o no, o colegiada, es decir, a cargo de un cuerpo en el que participen varios integrantes. En este último caso, puede ser con participación del movimiento cooperativo.

En América Latina hay varios casos; el primero de ellos, que es el más representativo, es el de Costa Rica, pero también está el de Argentina y el de algunos otros países, en los que este organismo tiene conducción colegiada, con participación de representantes del movimiento cooperativo. Así lo establece la reciente ley paraguaya mencionada. En algunos casos la participación cooperativa es mayoritaria, según ciertos mecanismos para su integración. Aun cuando la designación en última instancia sea del Poder Ejecutivo, los integrantes son propuestos por el movimiento cooperativo.

En caso de que la conducción no esté integrada con representantes del movimiento cooperativo, suele existir un Consejo asesor del funcionario o del cuerpo directivo que está integrado por representantes del movimiento cooperativo, como una manera de asistirlo en su función de gobierno del organismo. Este Consejo asesor suele estar integrado por representantes del movimiento cooperativo y también de otras áreas ministeriales que permitan definir políticas compartidas y coordinadas para realizar la tarea del organismo.

Por último, en cuanto al financiamiento, estos organismos, en general, suelen ser financiados por el presupuesto del Estado, como cualquier otro organismo de la Administración Pública. Sin embargo, hay casos en los que ese presupuesto del Estado está complementado con aportes que realiza el propio movimiento cooperativo como destinatario de la actividad de ese organismo, es decir, una suerte de contraprestación. Esto puede manifestarse en el arancel de los servicios -cualquier servicio que realiza o trámite que se cumpla en el organismo tiene un arancel determinado- o bien -complementariamente con el arancel o en lugar de este- un aporte, una contribución, que las cooperativas realizan, que se determina en función de una cierta capacidad contributiva que se estima, por ejemplo, según su capital integrado, su capital y sus reservas, o sus activos, y que en algunos casos también tiene que ver con la cantidad de asociados, como una evidencia de la magnitud e importancia de la cooperativa. Al respecto, también hay soluciones diversas, pero en los últimos años hay que señalar que ha ido apareciendo y consolidándose esta modalidad.

En suma, la legislación cooperativa expresa la actitud del Estado hacia las cooperativas, fundamentalmente en estas tres áreas: primero, en el reconocimiento de la cooperativa como un sujeto calificado y cualificado de derecho, diferente de los demás; segundo, en cuanto a la fiscalización del desempeño de estos sujetos de derecho a lo largo de sus existencias jurídicas y, tercero, en cuanto al fomento de ellos, en la medida en que el Estado los reconozca como susceptibles de merecer esa promoción por las finalidades y la forma de desarrollarla que tienen estas entidades. Lo otro es de carácter instrumental, es decir, cómo se organiza el fomento, la fiscalización, el registro y qué singularidad tienen los órganos encargados de cumplirlo y, por supuesto, en cuanto a la manera en que esos órganos subvienen sus necesidades de financiamiento.

SEÑOR REYES.- Quisiera aprovechar la presencia de la señora De Lisio y del señor Cracogna, sin perjuicio de que han sido muy claras las exposiciones. Más allá de que conocemos, aunque sea en líneas generales, las experiencias más cercanas respecto al tema que estamos tratando, me parece que es una instancia interesante para que ustedes nos digan cómo se han resuelto estas cuestiones a nivel de los países del MERCOSUR y, a su vez -en la medida de lo posible- nos den sus puntos de vista acerca de las aplicaciones de estas soluciones en dichos países o en algún otro que quieran agregar.

SEÑOR CRACOGNA.- Esta sería una cuestión más descriptiva que conceptual. Por supuesto, en el caso del MERCOSUR, obviamente dejando de lado a Uruguay -que ustedes conocen mejor que nadie-, en la Argentina el organismo de cooperativas está a cargo de las tres funciones: cumple el registro, la fiscalización y el fomento. De manera que es un organismo único y, además, es de carácter nacional. Vale decir que en Argentina, pese a que tiene una estructura federal de organización política -compuesta por provincias y la Nación-, este organismo es nacional; es decir, para todo el país. Cumple las funciones antes indicadas con relación a las cooperativas de todo el territorio, sin perjuicio de lo cual, las provincias suelen tener también organismos que actúan en forma concurrente con el organismo nacional para desarrollar especialmente la política de fomento o de promoción, y en materia de fiscalización, tienen acuerdo entre la Nación y las provincias para coordinar esta tarea.

En cuanto al financiamiento, en principio, el organismo está financiado por el Presupuesto de la Nación, pero hay una ley que creó un impuesto que pagan todas las cooperativas, que se llama "Fondo de Educación y Promoción Cooperativa", que se calcula como un impuesto al capital, es decir, se determinan ciertos activos y pasivos computables, y por la diferencia se aplica una alícuota, que constituye la obligación impositiva. Ese tributo es recaudado por la Dirección Impositiva, se coparticipa entre la Nación y las provincias y, parcialmente, contribuye al financiamiento del organismo nacional; en el caso de las provincias, suele contribuir también al financiamiento del organismo local competente.

En el caso del Paraguay, en virtud de la reciente ley -dictada hace un par de años- se creó un instituto autárquico, llamado INCOOP, Instituto Nacional de Cooperativas. El de Argentina se llama hoy Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, ubicado en el área del Ministerio de Desarrollo Social y con competencia en materia de cooperativas y de mutualidades.

En cambio, en el Paraguay se trata de un organismo autárquico, ubicado en la esfera del Ministerio de Agricultura, y está a cargo de una conducción -como dijimos antes- colegiada, integrada con representantes del movimiento cooperativo.

En el caso argentino, hay representantes del Estado y del movimiento cooperativo. Hay cuatro representantes del Estado: dos del movimiento cooperativo, dos del movimiento mutual y un Presidente, que también es nombrado directamente por el Poder Ejecutivo.

En el Paraguay hay un Presidente nombrado por el Poder Ejecutivo a propuesta del movimiento cooperativo, un representante de las confederaciones de cooperativas, uno de las federaciones de ahorro y crédito, otro de las federaciones de cooperativas agrarias y un cuarto que representa las restantes ramas del movimiento cooperativo. La función del INCOOP es también una función integrada.

El caso de Brasil es un poco diferente, porque la Ley Nº 5.764, de 12 de diciembre de 1972, de cooperativas de ese país, a esta altura es una de las leyes más viejas que hay en el continente. Y sobrevino luego la importantísima reforma constitucional federal del año 1988, que contiene siete disposiciones referidas a cooperativas. La Carta Constitucional en siete oportunidades habla de cooperativas. Uno de ellos, muy preciso establece, por ejemplo, que el Estado no puede interferir en la organización y funcionamiento de las cooperativas, con lo cual se terminó la fiscalización como venía en el régimen anterior de la Ley Nº 5.764. Por lo tanto, hoy en Brasil hay una situación distinta a la que prevé la propia ley de cooperativas; existe un organismo de fomento ubicado en el área del Ministerio de Agricultura, que es el Departamento Nacional de Cooperativas; otro que está en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que es una Secretaría de Economía Social -así que esa función está dispersa- y el registro se hace en los registros locales de comercio, pero deben inscribirse, a su vez, en las organizaciones estaduales de cooperativas; es decir, del propio movimiento cooperativo. Todo esto que sucede desde el año 1988 en Brasil, hace tiempo se viene tratando de encauzar a través de una reforma legislativa, que haga congruente la Ley de Cooperativas con las disposiciones constitucionales. Sin embargo, hasta ahora este tema no está definitivamente resuelto porque no hay acuerdo

acerca de los lineamientos de la nueva Ley de Cooperativas y, sobre todo, hay mucha discusión acerca de si esta obligatoriedad de las cooperativas de inscribirse en las organizaciones de cooperativas de cada Estado -que a su vez forman parte de la Organización de Cooperativas Brasileñas como organización nacional-, debe continuar siendo obligatoria o no. Hay sectores que opinan que esta estructura debe cambiar y que esa afiliación a las organizaciones de integración debe ser de carácter voluntario y no compulsivo, como está establecido en la ley.

En líneas generales, esta es la situación regional en la materia que, como ustedes pueden advertir, tiene cierta diversidad.

SEÑORA DE LISIO.- Creo que habría que agregar algún dato. Hay dos instituciones o institucionalidades que merecerían comentarse. Una de ellas es el Sistema Nacional de Educación Cooperativa -SESCOOP-, que es el propio movimiento que maneja los fondos y tiene a su cargo todo lo que hace en materia de educación y capacitación cooperativa. Por otro lado, hay un grupo técnico de enlace en el ámbito de la Presidencia de la República, donde están representadas todas las áreas Ministeriales, y actúa en forma conjunta con el Ministerio; quizás no tenga una personería jurídica en términos institucionales, pero sí es una espacio instituido para discutir los programas y proyectos de desarrollo del movimiento en general.

Voy a hacer dos comentarios, quizás en las antípodas de lo que estamos planteando. Me refiero al caso de Venezuela, que tiene un organismo de supervisión, la Superintendencia Nacional de Cooperativas; el registro está desdoblado, no es un registro ni un espacio donde se dé autorización para funcionar, sino que es meramente registral y está dividido; no está dentro de la Superintendencia, sino que está en lo que vendría a ser aquí el equivalente a los Registros de Comercio. Esta área que tiene una dependencia, es una Dirección General dentro de la estructura del Ministerio de Economía Popular, tiene las funciones de supervisión establecidas por ley. La Constitución y la Ley de Asociaciones Cooperativas establece que la promoción queda a cargo del propio movimiento cooperativo; sin perjuicio de ello, como política pública estatal, la promoción en estos momentos está a cargo de las distintas carteras Ministeriales del país. Olvidé decir que el tema de educación y formación cooperativa también está a cargo de la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

Por otro lado, Chile acaba de formar un Departamento de Cooperativas, que está incluido en el ámbito del Ministerio de Economía y tiene a su cargo ambas tareas, la de fiscalización y la de promoción.

Ese es el panorama general.

SEÑOR PATRONE.- Los invitados han sido muy claros. Aprovechando su presencia, voy a hacer una pregunta, no directamente a ellos sino, precisamente, para que escuchen, a su vez, las opiniones que al respecto puedan verter otros actores interesados o involucrados en este tema.

En el artículo 88 del proyecto de ley que tenemos a estudio, en cuanto a la fiscalización pública, reza lo siguiente: "La fiscalización pública a cargo del Consejo Superior del Cooperativismo se ejercerá sin perjuicio de la que corresponda a otros organismos oficiales respecto de las actividades específicas de las distintas clases de cooperativas".

Con relación a este artículo, la Auditoría Interna de la Nación tiene otra visión; por lo tanto, solicito que sus representantes expliquen por qué este caso no correspondería al concepto de centralización en un único organismo, sino que optarían -en este punto, al menos- por una competencia concurrente. En este caso no sería concurrente sino específica de la Auditoría Interna de la Nación.

SEÑORA ASURABARRENA.- En primer lugar, quiero agradecer la invitación que nos han formulado como organismo de control.

Puedo contar alguna de las experiencias que hemos tenido durante todo este proceso del cooperativismo. Podemos decir que la Oficina ha pasado por las distintas visiones del Estado; en etapas anteriores se prescindió más bien del fomento y el control de las cooperativas, pensando que eran sujetos de derecho privado. Eso fue lo que tuvimos durante el período anterior. En una primera etapa se controlaban

absolutamente todas las cooperativas, con lo cual se desbordaba la función de la Oficina y había cooperativas pequeñas que no podían fiscalizarse correctamente. También había competencias burocráticas en otros aspectos.

No obstante, según la experiencia que hemos recogido con la descentralización hacia el Registro, a partir de la Ley Nº 16.156, la función de reconocimiento está dada por la inscripción en el Registro de Comercio, que otorga personería jurídica. Al tener el control de funcionamiento, la Auditoría encuentra problemas en la compatibilidad de criterios en normas que, de pronto, en el funcionamiento, se considera que contravienen la ley; sin embargo, han sido inscriptas y, como tales, rigen la vida de la cooperativa. Muchas veces hemos debido solicitar a la cooperativa que reforme sus estatutos porque tiene cláusulas que se contraponen con otras -dentro del mismo estatuto- o que violan alguna norma legal. Sin embargo, han sido inscriptas en el registro. Ese es el problema que se planteó a partir de la separación entre el Registro y el órgano de fiscalización. Antes existía la autorización para funcionar que daba el Estado; hoy no existe y, en consecuencia, tampoco se puede retirar la personería jurídica. Eso nos parece un adelanto.

En el sistema uruguayo, como medida coercitiva se solicita siempre la intervención judicial. Esta debe ser decretada por la Justicia, así como otras medidas. En ese aspecto también la Ley Nº 16.060 fue una ayuda para muchas normas. Si bien asimila las cooperativas a las sociedades comerciales -con lo que no estamos tan de acuerdo, porque entendemos el acto cooperativo y la autonomía del derecho cooperativo-, permitió llenar una cantidad de vacíos en la norma cooperativa, siempre en lo compatible.

Entendemos que el control externo debería estar fuera del movimiento cooperativo. El fomento sí debería estar dentro del movimiento cooperativo. Nos parece que la fiscalización es una función distinta al fomento, sin perjuicio de que haya un único órgano; eso nos parece bien. Actualmente, la Auditoría Interna de la Nación tiene una cantidad de cometidos porque controla lo público y las sociedades comerciales; es un organismo totalmente sui géneris en América. Lo que no nos parece muy adecuado es que el fomento esté junto con el control y la fiscalización.

SEÑORA REMERSARO.- Mi experiencia al frente de la unidad ejecutora es corta, pero podría mencionar la experiencia que hemos tenido con las cooperativas de vivienda. En la Auditoría Interna de la Nación no las fiscalizamos. Ese cometido lo tiene, desde su creación, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que, hasta la fecha, no ha hecho ninguna inspección, por arrancar vía legal con una independencia, buscando agilitar los trámites de inscripción de las cooperativas de vivienda para que funcionara. Sin embargo, el Estado no ha ejercido ningún control.

Nosotros, por la función pública de control de los cometidos del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, hemos detectado desviaciones de fondos, falta de control, intervenciones de agencias que tercerizan las funciones de planificación, ubicación del predio y la construcción; todo ello determina que el metro cuadrado cooperativo, muchas veces, resulte más caro que el construido por una sociedad anónima. En ese desdoblamiento de las funciones -porque la Auditoría Interna también tiene el control de las cooperativas de ahorro y crédito, consumo, agroindustriales y de producción-, hemos mantenido una centralización con unificación de criterios. La experiencia con las cooperativas de vivienda -que vuelve a plantearse en la Rendición de Cuentas- ha demostrado una falta total de controles.

SEÑORA ASURABARRENA.- Podemos agregar que, a partir del Decreto Nº 223, para las cooperativas de ahorro y crédito, se centralizaron los controles especiales en aquellas cuyo volumen de ingresos o capital eran superiores a las 60.000 UR. Eso derivó en la constitución de muchas entidades que tienen estructura o forma cooperativa pero que no actúan como tales, sino como prestamistas. Hemos tratado de hacer fiscalizaciones de oficio, pero no están sometidas al control de la Auditoría, precisamente, porque no alcanzan el volumen requerido. Se constituyen pequeñas cooperativas para no estar dentro del control estatal y burlar de esa manera el espíritu cooperativo.

Pensamos que el control estatal puede colaborar con el movimiento cooperativo sano y con los principios cooperativos. Entendemos que es muy necesaria una ley marco. Me parece que es el único país que no la tiene y es fundamental, porque el control está desperdigado. Sin embargo, no estamos muy de acuerdo con que el control y el fomento estén unidos en un solo organismo.

SEÑOR ADDIEGO.- Dentro del movimiento cooperativo, provengo del sector de la vivienda.

Durante toda la historia, infinidad de veces denunciamos cooperativas truchas. Quiero recordar a los representantes de la Auditoría que hace poco más de un mes el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente emitió un decreto que establece las competencias, la forma de funcionar y los controles exigidos. Creo que este es un primer paso. Estoy totalmente de acuerdo y nuestro movimiento lo ha pedido durante muchos años. Sin embargo, queremos dejar constancia de lo siguiente: quien entienda que la fiscalización de una cooperativa se limita únicamente a lo económico financiero, conoce muy poco o nada de lo que es el movimiento cooperativo. El movimiento cooperativo es mucho más, implica mucho más que la mera ecuación económica. El movimiento cooperativo es integración y es toda una filosofía. En eso sí somos muy exigentes. Eso sí lo queremos determinar.

En la misma forma en que proclamamos nuestra independencia de todo sector político y de todo Gobierno, pedimos a los legisladores que el movimiento cooperativo, dentro de su autonomía, sea fiscalizado en lo que es su forma de ver y de actuar. Me refiero a la esencia del movimiento cooperativo. Con esto no estoy pidiendo que la fase económica se pase por encima ni cosa que se le parezca. Queremos que los controles no sean meramente económicos sino que también se realicen desde el punto de vista de los principios del movimiento cooperativo. En eso sí somos muy intransigentes.

Exigimos y reclamamos la independencia de todo sector político y de todo Gobierno. Me gustaría ser más claro, pero no tengo mucha facilidad de palabra.

Desde el movimiento cooperativo de viviendas hemos denunciado el atropellamiento que representó el funcionamiento de cooperativas truchas. Esas son las que ustedes eligieron. Se dice que el movimiento cooperativo no ha cumplido o ha construido en lugares que no debe, pero me gustaría que la Auditoría aclarara que se trata de cooperativas truchas. Aquellas cooperativas que en su esencia tienen un alcance normal, tienen un funcionamiento muy correcto.

SEÑOR PATRONE.- Estamos tratando de hacer un intercambio acerca de las distintas posibilidades que existen, para ubicar en determinado organismo una función del Estado, como explicaba con suma claridad el doctor Cracogna.

Obviamente, la Auditoría Interna de la Nación y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente son parte del Estado. De manera que se trataría de una fiscalización por parte del Estado.

Mi pregunta apuntaba a cómo se visualizaba el hecho de que este Consejo Superior del Cooperativismo asumiera, a su vez, la función de fiscalización. Si adjudicamos la fiscalización a este Consejo Superior, se sustrae esa función de la Auditoría y del Ministerio. Es decir que estamos introduciendo un nuevo cambio en la forma en que operaría este organismo centralizado de dirección del cooperativismo.

SEÑOR CRACOGNA.- El tema de la fiscalización es permanente motivo de discusión y análisis. Al respecto, existen distintos criterios.

Un caso paradigmático es el de Perú. Durante muchos años, en ese país existió una ley general de cooperativas que creó un instituto centralizado, que tenía a su cargo todas las funciones vinculadas a las cooperativas. Al calor de los aires renovadores de la década pasada, la fiscalización fue dejada sin efecto. Se eliminó el organismo. Las funciones de fiscalización pasaron a la CONACEV, que es la misma Comisión Nacional que fiscaliza la bolsa y a las entidades cotizantes. Obviamente, la CONACEV no estaba en condiciones de asumir de una vez la fiscalización de los centenares y miles de cooperativas de diversa actividad existentes en Perú. De hecho, la fiscalización, prácticamente, dejó de existir. Es cierto que se mantuvieron algunas exigencias para cooperativas de cierto nivel de importancia económica porque parecía que eran aquellas que más concitaban el interés público. Sin embargo, de hecho, la fiscalización casi desapareció.

¿Qué ocurre en este momento? Se está estudiando la manera de reimplantar la fiscalización. Se advirtió que las situaciones a que daba lugar esta derogación de la existencia del organismo de supervisión, habían hecho perder una adecuada fiscalización del movimiento cooperativo y alentado la presencia de elementos

indeseables que funcionaban bajo la forma o el nombre de cooperativas. La ley también tiene que ser celosa en cuanto al nombre. Si algo se llama cooperativa, debe ser una cooperativa. Si se llama sociedad anónima, también debe serlo. No puede una sociedad anónima ser una cooperativa ni viceversa. Es el Estado el que debe tutelar la fe pública, garantizando que quien contrata con una cooperativa efectivamente esté contratando con una cooperativa y que quien se asocia con una cooperativa sepa que es eso y no otra cosa. Esa es una función irrenunciable del Estado.

Otro ejemplo representativo es el caso de México, donde la existencia superpuesta y simultánea de numerosos organismos de control, de registro y de supervisión llegaba a un agobio tal que llevaba años que una cooperativa obtuviera su personería jurídica y pudiera actuar, si es que a los iniciadores les quedaba ánimo. De lo contrario, insumía un costo muy grande la constitución de la cooperativa porque había que satisfacer muchos requisitos económicos para obtener el reconocimiento. En consecuencia, ¿qué hizo el legislador de 1994? Eliminó de un plumazo todo organismo de inscripción, registro y fiscalización. Ahora van al Registro Público de Comercio. Es más, se dice que tienen personería jurídica desde que han suscrito el acta de constitución. Ni siquiera tienen que presentar un acta para que quien la presente tenga alguna dificultad. Estos son los excesos que provoca la reacción de decir "se terminó la presencia del Estado" para sanear la situación y oxigenar el ambiente permitiendo que las cooperativas se constituyan y funcionen al margen de todas estas situaciones poco deseables.

De manera que, en materia de fiscalización, no se puede decir que haya nada definitivo. Una buena estructura habrá de garantizar el funcionamiento más o menos idóneo de la fiscalización, pero es difícil señalar una receta definitiva y recomendada.

SEÑORA DE LISIO.- Lo único que tengo para aclarar es que la política de fiscalización es también una política de promoción del sector, aunque parezca una paradoja. En la medida en que se sanea el movimiento, se están promoviendo las formas genuinas.

La instancia de que esta fiscalización pueda estar en un organismo especializado, no da un 100% de garantía, pero seguramente puede generar condiciones de análisis más adecuadas de la especial naturaleza de las organizaciones cooperativas. Las falencias de la fiscalización, a su vez, tienen que ver con la vulnerabilidad de alguno de los principios o valores de la organización que no se están cumpliendo. Esto es lo único a favor de que la fiscalización pueda estar en un organismo estatal que pueda trabajar en forma coordinada con el movimiento cooperativo; eso también hace a un movimiento autorresponsable respecto a lo que ocurre en su interior.

En este caso, el ejemplo del INCOOP de Paraguay es especial y a tener en cuenta, ya que también las sanciones están pautadas en una escala diferente, desde la prevención hasta la parte punitiva.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera hacer una consideración, que tal vez pueda disparar alguna pregunta, basada en lo que hemos conversado hasta ahora y en el estado actual del debate de la Comisión.

Comparto que la fiscalización también es parte de una política de promoción. Me parece bastante claro que el Estado tiene un rol a jugar en la política de fiscalización. En principio, no encuentro ningún argumento que me convenza o me haga pensar en la posibilidad de una fiscalización en la que no participe el Estado, como existe en el caso de Paraguay. En realidad, no hay legislación aséptica; la legislación es válida en tanto regula una realidad concreta, que es la del Uruguay de hoy, con las particularidades que el movimiento cooperativo tiene. Entonces, uno tiende a pensar que el Estado tiene que jugar un papel bastante claro en la fiscalización.

A partir de allí se abren una serie de opciones. Primero, ¿los procesos de registro, de inscripción y demás, deberían estar separados del organismo que regula? En principio, uno tendería a pensar que no, y que sería bastante más práctico y ágil que quien inscribe la entidad cooperativa, la registra y demás, a su vez la controle. De esa manera, se evitarían criterios diferentes o ausencia de criterio a la hora de inscribir y luego mecanismos de fiscalización que contradigan la ausencia de criterio anterior.

Segundo: ¿estos mecanismos de fiscalización deberían estar asociados a aquel que debe llevar adelante las políticas de promoción y fomento del sector? Creo que en este sentido es posible pensar en un único organismo con dos áreas o ámbitos claramente definidos. Lo que no puede haber es conjunción de intereses

entre quien fiscaliza y quien fomenta. Me parece que esto es bastante claro en el estado actual del debate, aunque tal vez este evolucione y podamos llegar a conclusiones diferentes. En este momento no parece lo mejor que quien tenga la función de registrar y fiscalizar a la vez, determine a quién va a promover desde el punto de vista del fomento y demás.

El doctor Cracogna y la doctora De Lisio decían que, en realidad, el organismo que definamos finalmente responderá al movimiento cooperativo que tenemos -que a la vez responde al país que tenemos- y a la visión del movimiento cooperativo desde el Estado. En el Uruguay existió y existirá una política de promoción que por el momento básicamente se reduce -no es poco- al uso de las exoneraciones tributarias como mecanismo de promoción y fomento. Esto es así y va a ser así en adelante, lo que no quiere decir que no se sumen otras políticas. En este sentido, creo que es bastante lógico pensar que el movimiento cooperativo aporte a estas políticas de promoción y fomento. No sé cómo podría hacerse; hay que pensarlo y discutirlo, pero parece lógico que dado que el movimiento cooperativo recibe, por la vía de las exoneraciones tributarias, un apoyo claro que le crea condiciones favorables para desarrollarse, aporte a las políticas de promoción y fomento.

Otro aspecto que me parece claro -estoy resumiendo aspectos que se van aclarando en el escenario en el que estamos- es que en el Uruguay de hoy las políticas de promoción y fomento deben tener un fuerte sesgo educativo o de formación. Si bien hay una larga historia del movimiento cooperativo uruguayo, también es cierto que hay muchas experiencias cooperativas surgidas al calor de la demanda inmediata. Me parece que todos tenemos la sensación de que hay experiencias cooperativas que se llevan adelante sin comprender en profundidad los principios cooperativos y otras en las que a pesar de que se tiene conocimiento y compenetración de los principios cooperativos, se posee escasa capacidad de gestión de la empresa cooperativa, porque finalmente también se trata de una empresa y tiene que tener cierto grado de viabilidad para su desarrollo.

Me parece que esta es la pata que falta. Faltan políticas crediticias y otra cantidad de elementos, pero también falta darle al sector cooperativo la posibilidad de educarse en los propios principios cooperativos. Esta no es una cuestión de voluntad o de buenas intenciones, sino de recursos, porque hay que asignar recursos para esto. A la vez, parecería que también los cooperativistas deben ser capacitados en la gestión de las propias empresas cooperativas para que estas crezcan, se desarrollen, sean viables, evolucionen favorablemente y, al final, cumplan los objetivos que persiguen.

Digo esto porque en el proceso que está llevando adelante la Comisión -creo que este es el sentir de los legisladores de todos los partidos y es bueno destacar que hasta ahora el proceso de aprobación de la ley en Comisión ha contado con el voto unánime de sus integrantes, lo que también me parece una señal política muy positiva- uno va sintiendo que comienza a tomar posición respecto al corazón de la ley, sabiendo que el proyecto que estamos considerando constituye un piso de acuerdo del movimiento cooperativo.

Quería decir esto porque me parece que debe haber opiniones muy variadas al respecto.

SEÑOR BLASINA.- La mía es una mezcla de reflexión y de pregunta, y pretende ampliar lo que estaba desarrollando el Presidente de la Comisión. Él consideraba el tema del fomento del cooperativismo en una acepción amplia y se refería a cómo se podían crear sistemas que incorporasen la educación de quien pretende conformar una cooperativa. Yo iría un poco más allá en mi reflexión, ya que me parece que el fomento del cooperativismo debe ser tomado como una cuestión cultural. Asocio el fomento del cooperativismo con una profundización cultural que abarque al conjunto de la sociedad. Si este razonamiento fuera viable, sería absolutamente imposible desligar el fomento y la educación del vínculo con la responsabilidad del Estado en torno al sistema educativo.

Para ser bien concreto, quiero decir que el fomento del cooperativismo -no en sus detalles, sino en sus principios- debe empezar desde las aulas, incluyendo Primaria.

Esto era cuanto quería agregar y, como decía al principio, lo hago como una pregunta. Quisiera saber si en este sentido hay alguna experiencia conocida en otros países sobre la cual puedan hacer algún comentario.

SEÑOR ABISAB.- En el tramo final de la disertación realizada, quedó reflejado que no habría un caso específico idóneo que se pudiera trasladar al Uruguay pero, tal vez, nos podrían dar algún detalle más

acerca de sus pareceres en cuanto a qué mecanismos han tenido mayor eficacia a la hora de actuar y de llevar a cabo las políticas de fiscalización y fomento.

SEÑORA DE LISIO.- Quisiera agregar algunos elementos para aportar a la reflexión que hacían el señor Presidente y el señor Diputado Blasina.

El economista Vainstok, de Argentina, que fue uno de los que más trabajó en el tema de las supuestas exoneraciones impositivas, decía que las organizaciones cooperativas tenían actividad económica pero no ánimo de lucro y, por lo tanto, no generaban el hecho imponible del que se les exoneraba. Esa es una vieja discusión aun no saldada, incluso en la Argentina. Para escapar a una discusión en la que hay dos posturas enfrentadas y es difícil encontrar un punto medio, podemos decir que quizás una falencia de las políticas públicas es la no medición, a nivel de las cuentas nacionales y el producto bruto interno, del aporte que el movimiento cooperativo hace en la economía del país. Tal vez, al tener ese porcentaje, uno podría decir que en realidad requiere otro tipo de medidas por su aporte en términos de inclusión social, desarrollo social y demás.

Respecto a lo que decía el señor Diputado Blasina, quiero decir que empieza a ser una preocupación a nivel de la mayor parte de los países del MERCOSUR y algunos más de la región, el tema de cómo recuperar valores, porque la crisis que ha afectado al continente no solo ha sido económica, sino que la más fuerte tuvo que ver con una fractura de la sociedad y con la pérdida de ciertos valores básicos que hacen a la convivencia y a la integración social. Desde ese punto de vista, considero que debería incluirse este tema en los planes de enseñanza -desde la jardinera, me atrevería a decir-, en términos de cooperación y solidaridad; pero no como un elemento que termine siendo una efeméride que se festeje como el "Día del Cooperativismo", cuando se hace un dibujo o el propio movimiento regala libros y entrega banderas, sino como una práctica constante en la que todas las disciplinas vinculadas a la educación básica apunten al desarrollo de proyectos educativos con base cooperativa, sin perjuicio de que después se conformen o no figuras de cooperativas escolares y demás. En este momento, en Argentina se está trabajando en esa línea en lo que refiere a la ley de reforma de educación federal. En Venezuela también se están haciendo experiencias al respecto a nivel de educación primaria, muy incipientes pero con esa dirección. También rescataría el programa de trabajo que tiene Brasil, con elementos muy sencillos, como revistas de historietas infantiles con las que se trabaja a nivel de las escuelas. Inclusive, llegaron a utilizar como elemento de difusión y educación de la temática cooperativa y la conflictividad de la convivencia cooperativa cotidiana una telenovela que retrataba la vida de un pueblo de pescadores. Así, de manera masiva, se establecían las dificultades del quehacer cooperativo que, además de la formación, requiere una práctica cotidiana. Nosotros entendemos que el primer paso para reducir los problemas en cuanto a la fiscalización y para lograr la potenciación del desarrollo tiene que ver con la formación, tanto en términos cooperativos como de gestión empresarial.

SEÑOR CRACOGNA.- Creo que lo que se ha dicho respecto a la educación es difícil de exagerar y enfatizar, porque la educación significa la internalización de pautas de conducta que expresan valores que son los que en definitiva moldean una sociedad. De manera que todo lo que digamos acerca de la educación y su trascendencia es poco. Adviertan que el movimiento cooperativo, desde sus orígenes, tiene entre sus principios una regla llamada de oro, que no figura en ningún otro movimiento económico. Ningún movimiento apunta a fomentar la educación, porque para una sociedad de tipo comercial esta no constituye un valor relevante; a veces, hasta puede ser un factor negativo para su desarrollo. En cambio, para el cooperativismo, la educación es consustancial a su naturaleza. Si quienes practican la cooperación no están educados, la cooperación no puede desarrollarse; habrá que transitar otro camino, pero dejará de ser cooperación. Alguien decía que se puede sostener que el movimiento cooperativo es un movimiento económico que se vale de la educación, pero también es un movimiento educativo que se vale de la acción económica; vale decir que cooperación y educación son prácticamente anverso y reverso, es decir, son dos aspectos de una misma realidad. El movimiento cooperativo existe donde hay educación y, a la vez, la existencia de un genuino movimiento cooperativo educa. Los ejemplos en la historia son numerosos, pero yo quiero mencionar solamente uno, porque es muy representativo. Un país muy importante en su nivel económico, político y social como Dinamarca, tenía un extraordinario grado de atraso a fines del siglo XIX -hace poco más de una centuria- y su desarrollo fue de la mano de un movimiento de educación de adultos. No empezaron a pensar qué infraestructura hacía falta, dónde ponían una fábrica, qué inversiones conseguían, sino que empezaron por capitalizar a la población educándola. Ese es el verdadero capital social, al cual luego habrá que ir

agregándole todo lo que corresponda; pero si no existe ese capital inicial, no se puede hablar de un genuino desarrollo económico. Por eso es que Dinamarca es uno de los países que tiene uno de los movimientos cooperativos más desarrollados; porque a medida que la educación de adultos fue ganando terrenos, se fueron creando las cooperativas. De esa manera, la educación fue el cimiento del movimiento cooperativo. Si incluimos este tema en la educación primaria, en la que se va modelando la personalidad del educando pues allí comienza a manifestar su verdadera expresión social en la vida de relación, evidentemente estas pautas culturales habrán de ir conduciendo a una sociedad mejor que la que tenemos. Pero si no transformamos la educación desde sus inicios, no podemos esperar una sociedad mejor ni aun con el mejor Gobierno que podamos elegir, porque la sociedad necesita ser transformada.

Se hizo una pregunta respecto a la experiencia de los modelos de organismos de cooperación en el continente. Hace algunos años, en América Latina se convocó a un grupo de expertos para elaborar lo que se dio en llamar el proyecto de ley marco para las cooperativas de América Latina. El sentido no fue elaborar una ley modelo sino recoger las experiencias que se consideraban más favorables y exitosas de la legislación cooperativa en los distintos países del continente y reconducirlas a un elemental proyecto legislativo que sirviera de orientación para legislar en los distintos países. Y el modelo que se plasmó fue el descentralizado, es decir, uno que coordine estas funciones a través de un mismo organismo, porque se consideró -esa fue una labor hecha hace ya unos cuantos años- que ese sería un mecanismo adecuado, según el estado del arte en aquel momento. En el ínterin, se produjo toda una transformación, especialmente en la década pasada, con los cambios que hemos señalado. Así que mucho de lo elaborado en aquel momento cambió, por los nuevos rumbos que tomaron la política económica y la política en general en el continente, pero la recomendación estaba en esa línea.

Creo que es bueno tener esto en cuenta, pero como es un proyecto de ley marco hay que referirlo a la experiencia nacional. Vale decir que esto es algo así como una orientación, pero luego hay que plasmarlo en la realidad nacional. Lo que se legisle será para el Uruguay; el éxito o el fracaso se darán acá; entonces, no confiar exclusivamente en que lo que en otro lugar dio buen resultado funcionará acá. En el Uruguay hay una tradición; la vida cooperativa no se inició la semana pasada; hay una gran experiencia, hay toda una trayectoria. Bueno, hay que tomar en cuenta esos elementos para ver en qué medida son compatibles con las experiencias de otros países a los efectos de elegir el modelo.

SEÑOR PATRONE.- Debo decir que esta reunión y las alocuciones que hemos estado escuchando son altamente estimulantes, y si uno tenía alguna duda acerca de la importancia de la Comisión que integra, queda absolutamente despejada. Por eso agradezco especialmente la concurrencia y los conceptos vertidos.

Aprovechando esta distinguida asistencia y quizás a riesgo de parecer un tanto pesado, voy a volver sobre la fiscalización, que es uno de los temas controversiales relativos al Consejo Superior del Cooperativismo, para tratar de despejar algunas dudas que tengo al respecto. Precisamente, estamos formando opinión en atenta escucha de todo lo que se está diciendo aquí.

El artículo 88 del proyecto de ley se refiere a que la fiscalización pública quedaría a cargo del Consejo Superior del Cooperativismo, con la discrepancia de la Auditoria Interna de la Nación. Por su parte, el artículo 89 se refiere a las atribuciones y después de enumerarlas incluye un párrafo que, a mi entender, nos introduce en un cierto nivel de complejidad en cuanto a su interpretación con relación al artículo precedente. El artículo 88 es casi taxativo. Dice: "La fiscalización pública a cargo del Consejo Superior del Cooperativismo se ejercerá sin perjuicio de la que corresponda a otros organismos [...]", etcétera. Sin embargo, el artículo 89 dice: "Las funciones de fiscalización podrán ejercerse mediante convenios con la Auditoría Interna de la Nación, Instituto Nacional de Estadística (INE), con las cooperativas de grado superior, o con organismos representativos o auxiliares especializados del movimiento cooperativo".

Mi pregunta va dirigida al doctor Reyes, como miembro de la Comisión Honoraria del Cooperativismo. ¿Este párrafo no ofrece una ambigüedad tal que no sabemos efectivamente quién fiscalizará? Además, al no saberlo, ¿puede darse que el Consejo Superior del Cooperativismo defina que a tal modalidad la fiscaliza la Auditoría Interna de la Nación, a tal otra el Instituto Nacional de Estadística, a tal otra una cooperativa de grado superior, a tal otra un organismo representativo o auxiliar especializado del movimiento cooperativo? Pregunto si la presencia de este párrafo en el artículo 89 no nos sumerge en un mar de indefiniciones.

SEÑOR REYES.- Desde la Comisión Honoraria del Cooperativismo vinimos a esta instancia con el espíritu que señalaba el señor Presidente, es decir, a escuchar las distintas exposiciones, fundamentalmente de quienes no están a diario con nosotros -el doctor Dante Cracogna y la doctora Claudia De Lisio-, dejando para otras oportunidades la discusión del articulado en particular. Ningún miembro de la Comisión ha hablado hasta el momento, porque esa ha sido la tesitura con que hemos venido.

Por otra parte, también es cierto -vale la pena aclararlo- que la Comisión Honoraria está analizando el asunto y procurando acercar una propuesta a la Comisión parlamentaria. Pero todos sabemos que muchos de los presentes hemos participado en la elaboración el proyecto de ley, inclusive el doctor Cracogna, que ha sido consultado en la etapa de elaboración, por lo cual el proyecto de ley tiene un gran respaldo. Creo que en ocasión de tratar algún otro artículo ya hemos hecho una aclaración, pero debemos repetirla con relación a este Capítulo del proyecto de ley más que a ningún otro. De pronto, la propuesta del movimiento cooperativo -que es de donde proviene este proyecto de ley, con el liderazgo de CUDECOOP, la entidad de tercer grado que nuclea a la inmensa mayoría de las cooperativas de este país- terminó siendo muy ecléctica, en unos Capítulos más que en otros, en tanto hubo que conciliar posturas muy diferentes. Particularmente en este Capítulo, se recogió la existencia de la Comisión Honoraria del Cooperativismo, que si bien fue creada por decreto, constituye cierta institucionalidad que tiene el Uruguay desde 1991. En algunas épocas funcionó muy poco, pero siempre ha existido, y en el nuevo período de Gobierno se han ampliado sus roles y su número de miembros. Entonces, cuando se elaboró este Capítulo hubo que transitar por el camino del medio. Quizás el fantasma de la inexistencia de recursos campeó en esos momentos de elaboración, particularmente por el hecho de que la Comisión Honoraria -hay que decirlo en forma clara- ha tenido casi nulos recursos en los distintos Gobiernos.

Entonces, creo que esto obedeció a pensar en el Consejo Superior del Cooperativismo, que de alguna manera no era más que la institucionalización de la Comisión Honoraria -vale la pena decirlo y, por suerte, ahora estamos dando una discusión con mayor profundidad, que nos permitirá dar un salto cualitativo, seguramente mayor-; lo cierto es que el hecho de transitar por ese pensamiento llevó a que se llegara a una especie de conciliación. Esto implicó que, en la medida en que seguramente el Consejo Superior del Cooperativismo no tenga las herramientas, los recursos y el saber hacer suficientes en los primeros tiempos, parece más adecuado apoyarse en las estructuras del Estado que tienen una experiencia adquirida al respecto, al cabo de más o menos años.

En todo caso, mi opinión personal con respecto a la pregunta del señor Diputado Patrone es que la dispersión no es buena. La situación que hoy se da en cuanto a los controles es que, por un lado, tenemos a la Auditoría Interna de la Nación, y por otro, al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, así como al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, que controla a las cooperativas agrarias; a su vez, hay otra serie de organismos, como el Banco Central del Uruguay, que si bien es cierto que es por el tipo de actividad, su fuerte control tiñe todo el control de las cooperativas de ahorro y crédito y de intermediación financiera. En este Período de Gobierno, se ha agregado al Ministerio de Desarrollo Social, a los efectos de controlar a las cooperativas sociales y de hacerles casi un reconocimiento, porque si bien vamos a mantener la inscripción en el Registro de Personas Jurídicas, Sección Comercio, necesitan previamente la aprobación de este Ministerio para luego pasar a la etapa del reconocimiento de la personería jurídica. Creo que esa dispersión no es buena, porque no van en la dirección -a mi entender- de que todas las baterías se apunten a que el saber hacer y la experiencia se concentren en un determinado lugar.

SEÑOR BENTANCOUR.- Nosotros estamos hablando de política pública; no estamos hablando ni siquiera de política de Gobierno. Cuando hablamos del fomento, la promoción y la fiscalización es porque en lo instrumental estamos pensando en si es un organismo o si son dos, pero siempre teniendo en cuenta las dos grandes áreas de contenidos en lo que hace a una política pública, no solo a una política de Gobierno. Se trata de una política de Estado general, que toma en cuenta el instrumento de las cooperativas como un actor importante para el desarrollo del país, al igual que otro tipo de actores de la sociedad y de la economía.

En ese sentido, lo primero que conspira es la dispersión. En la experiencia internacional, la dispersión ha resultado frustrante en cuanto a las posibilidades de desarrollo sostenible de los movimientos cooperativos y

ha fracasado como política pública. Entonces, lo primero que debemos tener en cuenta es que tiene que haber unicidad de criterios, lo que es sinónimo de política pública, de política de Estado.

Dentro de eso, se puede pensar en forma distinta y en la experiencia comparada podemos ver que a veces se ha optado instrumentalmente por un solo instituto que tiene departamentos separados y otras veces por dos tipos de organismos especializados, cada cual en lo suyo y que coordinan entre sí. Las experiencias han sido diferentes. Cuando bajen la discusión a tierra -que tiene que ver con cuáles son los elementos de contexto-, hay que analizar la realidad concreta del país para ver cuál es la determinación más adecuada, porque se trata de una política por lo menos para los próximos quince años, que recoge la experiencia anterior; me refiero a diez, quince o veinte años. Esa es la realidad, porque se está tratando de elaborar un proyecto histórico. En esa medida, importa ver cómo desde realidades distintas y con opciones diferentes hay experiencias exitosas.

Colombia tiene dos institutos. En primer lugar, la Supersolidaria, que se especializa en supervisión y fiscalización. Ellos entienden que tiene un valor predominantemente formativo y tienen todo un sistema hasta de semáforos, que indican las posibilidades de ir corrigiendo "on line" la situación de las cooperativas, no solo en lo contable, en la gestión económica, sino en lo que refiere a la gestión de la asociación de personas, que es la cooperativa. Se trata de un análisis a través del cual permanentemente se va aconsejando a la cooperativa y se va viendo cómo se trabaja junto a ella, alertándola acerca de lo que pueden ser dificultades, problemas o desviaciones. También tienen posibilidades punitivas, pueden tomar una serie de medidas.

Por otro lado, existe la Dansocial, que es otro organismo que está en otro lado. Uno está en Presidencia de la República y el otro es autónomo y autárquico. El que está en Presidencia trabaja nada más que con la promoción y el fomento, y utiliza recursos que no son los de las cooperativas sino públicos, por política y por decisión del Gobierno. No es del Estado, sino del Gobierno. En cambio, la Supersolidaria trabaja como elemento de política pública y con recursos de las mismas cooperativas para la supervisión.

Hay otras experiencias. La de Brasil, por ejemplo, tiene elementos positivos y una cantidad de elementos negativos y debilidades en la forma en cómo es operado el mecanismo. Todos los días estamos constatando dificultades de otros modelos diferentes, en los que la supervisión o la fiscalización no están entendidas, no están dentro de la política que se aplica; solo interviene la Justicia, porque es el movimiento en sí mismo el que ejerce ese tipo de cuestiones. Cuando hay problemas, se va a la Justicia. Sin embargo, por otro lado, en eso de promover la autogestión, los recursos del movimiento cooperativo solo los administra el Estado para entregárselos a un organismo compartido, en el que el movimiento cooperativo tiene la Presidencia y define cómo va a aplicar los recursos para la promoción. Se trata de recursos del movimiento; después, por decisiones de Gobierno, dentro de esa coordinación de todos los organismos del Estado a la que se hacía referencia -que son una enormidad- se define, en acuerdo con políticas de Gobierno, si se desarrollan programas que toman parcialmente los fondos del movimiento cooperativo organizado, más los programas que el mismo sistema de Gobierno, a través de sus estructuras, lleva adelante. Me refiero, por ejemplo, a los dos programas de reconversión cooperativa que se hicieron en los últimos seis años, cuya aplicación asciende a US$ 6:000.000.000 de recursos directos del Estado, además de los recursos para la gestión, la capacitación y la formación que se aplican en organismos de CECOP, cuyo Presidente también ejerce ese cargo en la Organización de Cooperativas de Brasil.

Tenemos experiencias distintas. Hay opciones diferentes, pero, los departamentos no se pueden entreverar porque ello da muy mal resultado. Si se trata de dos departamentos, uno de promoción de fomento y otro en otra área, deben tener definiciones absolutamente articuladas dentro de un organismo común, pero cada área debe tener una especialización; es una posibilidad. En cambio, si son dos organismos coordinados -que es la otra opción- lo que importa es cómo van a trabajar, cómo van a instrumentar y qué tipo de políticas van a llevar adelante. Desde hoy debemos tener en claro qué se va a hacer y cómo con ese tipo de cuestiones que tienen que ver con la reglamentación. Si no, se corre el peligro de tener una buena ley, pero cuando la apliquemos nos podemos encontrar con que uno está neutralizado, porque no tiene posibilidades de llevar adelante la esencia de todo esto, que es una política pública adecuada para la promoción y el fomento de cooperativas genuinas.

SEÑOR BORAGNO.- Lo que iba a decir, prácticamente ya lo expresó el señor Bentancour.

En cuanto al proyecto de ley que estamos analizando, lo que más nos importa es que prevea, de aquí en adelante, el funcionamiento del régimen cooperativo de la sociedad. Es obvio que es muy difícil lograr una

ley móvil. El hecho es que la ley tendría que ser tan sabia como para permitir -a partir de la realidad actual y considerando el gradualismo de nuestro sociedad en todos sus términos- evolucionar en cuanto al control y a la fiscalización en lo que respecta a este órgano, sin dejar de lado el fomento de la promoción.

Creo que más que definir quién va a hacer el control, hay que definir qué se va a controlar y cómo se va a controlar, y eso surge de las definiciones claras de políticas públicas. Si eventualmente contáramos con definiciones de parte del Estado -como decía el doctor Cracogna- que en determinado Período de Gobierno tuvieran una orientación hacia el movimiento y en otro Período hacia otro lado, sería muy difícil instrumentar políticas de control que estén asociadas a las políticas de fomento.

Tendríamos que ver la forma de determinar esto -esta es una pregunta que nos estaremos haciendo en la discusión del tema-, pero si es la Auditoría Interna, que lo sea; si no, el contralor tiene que estar en un órgano separado de la Auditoría Interna. El problema es que sepan exactamente qué y cómo lo van a controlar y en función de qué, porque si no de nada, serviría la Comisión de la Auditoría Interna ni los recursos que se tienen para hacer los controles, y no solo de los aspectos formales. Hay que saber diferenciar cuál es el grado de autonomía de las cooperativas y ver cómo se articula el grado de contralor sobre ellas sin que se pierda la autonomía. Entiendo que hay temas esenciales en todo esto que van más allá de definir el órgano. Este es un debate que debemos dar en nuestro ámbito; obviamente, será motivo central de discusión de los señores legisladores en esta Comisión Especial para que la futura ley refleje ese criterio evolutivo que pueda tener el contralor, de acuerdo con el desarrollo de la realidad del movimiento cooperativo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradezco mucho la presencia de todas las delegaciones; para nosotros ha sido una jornada muy útil pues como manifestaba el señor Diputado Patrone, sentimos que estamos llegando a una instancia importante en la que debemos tomar decisiones con la mayor responsabilidad. Para nosotros el intercambio de hoy ha sido extremadamente enriquecedor. Tal vez podíamos buscar mecanismos que permitan difundir el intercambio del día de hoy -sería algo bueno- a fin de que llegue al conjunto del movimiento cooperativo, pues en este debate -que no es de los más atractivos- hay algunas decisiones puestas sobre la mesa que serán importantes para el sector y, por lo tanto, para los cooperativistas uruguayos. Por tanto, reitero, sería bueno difundirlo.

Sin dar por sentado que este sea el último encuentro que tengamos, quiero agradecer a todos porque entiendo que nos vamos sabiendo un poco más del tema.

Muchas gracias.

SEÑOR CRACOGNA.- En nombre de la doctora De Lisio y el mío propio, quiero agradecer la oportunidad que nos han dado en participar en este diálogo que para nosotros también ha sido muy enriquecedor.

Quiero adelantar que en el seno de la Reunión Especializada de Cooperativismo del MERCOSUR estamos analizando otras iniciativas. Por ejemplo, uno de los temas que encontramos como limitante para el desarrollo cooperativo integrado en la región es que no existen mecanismos legales para la acción transfronteriza de las cooperativas dentro del MERCOSUR porque, como es lógico, cada ley rige en el territorio del país respectivo. Hacer emprendimientos en común entre cooperativas, por ejemplo, en zonas de frontera -que están muy vecinas unas de otras- se ve impedido por los mecanismos legales. Este es un desafío que clama soluciones jurídicas; el derecho no puede encasillarse en un formalismo rígido y decir que el ámbito territorial acaba en la ribera este del río y que del otro lado impera otro ordenamiento jurídico, porque las necesidades sociales y económicas de ese grupo humano que se asienta sobre ambas riberas del río son las mismas.

Por lo tanto, no se puede negar la búsqueda de una solución cooperativa en común. En eso estamos empeñados y hay una iniciativa de la Reunión Especializada, que comienza a formalizarse el día 27 con una primera reunión de una Comisión Técnica, en la que se espera y desea contar con la participación de Representantes de Comisiones de Cooperativas de los distintos Parlamentos de los países del MERCOSUR, para que no solo sea una mera discusión de un grupo técnico, sino para que sea una instancia alimentada con la participación de quienes están representando la voluntad popular en los ámbitos legislativos concernientes al tema. Seguramente, allí nos seguiremos viendo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Gracias una vez más.

Se levanta la reunión.